



I . I . R . S . A

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

C O M I T E D E C O O R D I N A C I O N T E C N I C A



PROGRAMA REGIONAL DE CAPACITACIÓN

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO EASE-IIRSA¹

MÓDULO 7: EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO. ABORDAJE DE ELEMENTOS SOCIALES Y CULTURALES

**Dirección de Medio Ambiente
Corporación Andina de Fomento - CAF**

¹ *La idea y conceptualización original de La Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico, EASE – IIRSA, al igual que su diseño, estructuración y desarrollo, han sido iniciativa y responsabilidad de la Corporación Andina de Fomento. Durante su elaboración, la CAF ha contado con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo- BID. El Programa Regional de Capacitación sobre la Metodología EASE- IIRSA ha sido propuesto por el BID, contando con la participación de la CAF para su diseño y ejecución. Marzo de 2008.*

MÓDULO 7: EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO. ABORDAJE DE ELEMENTOS SOCIALES Y CULTURALES

FICHA RESUMEN

Objetivos: Identificar a los actores clave como los facilitadores de la acción de la política pública - desde cualquier sector - en el territorio. Los objetivos específicos son: i) reconocer la importancia de la dinámica social existente en el territorio en la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos; ii) identificar temas para el desarrollo de agendas socio – territoriales, tendientes a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y transformación territorial; y iii) establecer elementos de interés de las comunidades, que faciliten la viabilidad en la materialización de proyectos de infraestructura territorial.

Propósito: Dar cuenta de la forma en que los elementos culturales y sociales se relacionan determinando dinámicas integrales y complejas de análisis permitiendo definir categorías de análisis sistémico funcionales a un enfoque de la evaluación estratégica territorial.

Conceptos centrales analizados:

- ✓ Conceptos básicos para los abordajes sociales y culturales
- ✓ Aspectos de género e interculturalidad
- ✓ Categorías e indicadores
- ✓ Indicadores e interrogantes
- ✓ Aspectos metodológicos y criterios para su selección
- ✓ Herramientas principales

Contenidos de la pauta:

- ✓ Conceptos básicos para el abordaje de los temas sociales y culturales
 - *Generación de decisiones desde una mirada política para el desarrollo de proyectos de infraestructura*
 - *Orientación para las acciones de intervención en el territorio*
 - *Establecimiento de criterios para la valoración de los aspectos sociales y culturales*
 - *Definición de la selección de los actores sociales claves*
 - *Consideraciones respecto al tema étnico*
 - *Consideraciones respecto al tema de género*
 - *Manejo de factores estratégicos para un análisis diagnóstico y escenarios futuros del sistema social y cultural*
- ✓ Aspectos metodológicos y criterios para su selección
 - *Selección de actores claves: niveles de aproximación, tres entornos o círculos de actores*
 - *El conversatorio como mecanismo de aproximación, obtención de información y validación de análisis e interpretaciones*
 - *Herramientas (conversatorio/charla, técnicas del grupo nominal, lluvia de ideas)*

Anexos

Anexo 1: Sistemas, y requerimientos de información para el análisis de la información social y cultural.

Anexo 2: Categorías de análisis, sistemas, indicadores y valoración.

MÓDULO 7: EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO. ABORDAJE DE ELEMENTOS SOCIALES Y CULTURALES²

1. CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ABORDAJE DE LOS TEMAS SOCIALES Y CULTURALES

a) Generación de decisiones desde una mirada política para el desarrollo de proyectos de infraestructura

Las decisiones que permiten la construcción de planes y programas de gobierno se desarrollan fundamentalmente en espacios dominados por el pensamiento estratégico, es decir, espacios donde la reflexión profunda del tema regional permite identificar elementos o factores estratégicos³ los cuales, obedeciendo principalmente a una lógica económica determinan un derrotero o vocación para los distintos territorios. Este espacio involucra a una serie de lógicas subregionales y locales, que en algunos casos impiden la materialización de dichos proyectos. ¿Cómo se explica que estas decisiones no alcancen los impactos esperados?

Se puede aproximar algunas explicaciones al respecto. En primer lugar, las lógicas de decisión para la materialización de políticas de los gobiernos centrales responden a una dinámica político administrativa centrada en el cumplimiento de metas presupuestales de carácter sectorial. En segundo lugar, y por motivos que no son tema de discusión del presente escrito, se limita el espacio político de las decisiones sólo a la esfera nacional, asignando un rol principalmente operativo para las acciones a los niveles intermedios y locales de gobierno.

Es en estos niveles de ejecución de políticas públicas donde los actores comunitarios, civiles y privados plantean demandas (a veces divergentes de la agenda del gobierno central) para la ejecución de las distintas iniciativas gubernamentales. Esta última circunstancia en particular plantea otro interrogante ¿Hasta dónde llegan?, o ¿Cuáles son aquellos aspectos y actores imprescindibles para lograr la viabilidad y sostenibilidad política de una intervención en infraestructura?, sobre todo si esta es a escala regional.

Es en este escenario complejo (tanto por la multiplicidad de escalas territoriales que intervienen, como por la diversidad de intereses en pugna, aspecto que finalmente se convierte en uno de los impulsores de la intervención a escala regional) que resulta necesario ampliar y diversificar los espacios de la decisión. Es decir, involucrar estratégica y selectivamente a aquellos actores que detentan liderazgos regionales, subregionales y locales para establecer - de manera controlada - lo que se denominaría una “red de confianza mutua”⁴

b) Orientación para las acciones de intervención en el territorio

El mapa político es por excelencia para interpretar el mundo⁵. Dentro de ese mapa las fronteras y sus asentamientos principales (espacios de referencia para la decisión de las entidades a diferentes escalas) son los elementos donde se desarrollan la toma de decisiones territoriales. En estos espacios los actores asumen posiciones de negociación, reivindicación, lucha, captación, cooperación y un variado repertorio de formas de relación, para la construcción de su identidad y su proyecto vital.

² Basado en el caso del Grupo 6 de Proyectos del Eje Andino, Colombia-Ecuador.

³ La definición de los factores estratégicos se encuentra en el Módulo 5, página 8.

⁴ Yory, Carlos Mario, *Ciudad y Sustentabilidad III, Una Aproximación a Tema de la Planificación Participativa*, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá 2006.

⁵ Camargo, David “Lógicas del Poder y Regulación de Espacios”. Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Es desde las posiciones que se adoptan en este sentido, que se facilita o dificulta la sostenibilidad social de cualquier proyecto, y si bien se habla de una Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico, es decir un enfoque breve e intencionado para la interpretación y análisis del territorio, no es menos cierto que al no detectar las posibles resistencias o controversias del territorio, se está soslayando la factibilidad y sostenibilidad de los mismos.

Un proyecto de infraestructura, más si es de impacto supranacional, adquiere la condición de agente articulador y reestructurador del territorio. En esta medida la sostenibilidad social, se entiende como la capacidad de generar consensos en pos de la defensa del proyecto durante sus diferentes fases. Esto incluye los procesos de formulación, ejecución, su puesta en operación, y posterior mantenimiento.

En la medida que el proyecto hace parte de la dinámica territorial tanto el espacio ambiental como los procesos de transformación y desarrollo de los grupos poblacionales, se ven afectados positiva y negativamente⁶. Este escenario de afectación ocasiona la definición de agendas territoriales subregionales y locales distintas.

El reconocimiento de esta diversidad de intereses implica, en principio, un modelo de gestión capaz de articular agendas territoriales de distinta escala y hacer participar a los actores en los procesos de transformación territorial de manera diferenciada.

c) Establecimiento de criterios para la valoración de los aspectos sociales y culturales

La red de relaciones que se establece en el territorio obedece a configuraciones culturales e históricas de la población y a los procesos de estructuración concertados acerca del modelo de desarrollo económico y socio-geográfico.

Este modelo dista mucho de ser homogéneo, en particular en territorios con reciente población colona, campesina y urbana proveniente de la tradición occidental del desarrollo basada principalmente en el crecimiento económico.

La diferencia de valores, principios y visiones acerca del mundo precipita que la acción de intervención sea interpretada como una ruptura o violación cultural. Este tipo de reacción se reconoce como una traba al principio modernizador de la construcción de proyectos y en esa medida deriva en problemas de gestión y retrasos en los cronogramas de ejecución.

d) Definición de la selección de los actores sociales claves

Al basarse la metodología en un proceso iterativo y creciente, son las indicaciones de un primer nivel de expertos contactados (aquellos provenientes de las instancias gubernamentales del nivel central) quienes permiten acceder a dos niveles más (distintos y complementarios) de actores con conocimiento y experticia territorial.

⁶ “Un ejemplo de los efectos adversos relacionados con la rápida modernización y apertura de territorios silvestres anteriormente aislados durante las últimas décadas del siglo XX es Alaska. Si bien la región había experimentado cierto desarrollo durante varias décadas, se mantenía relativamente aislada debido a la falta de infraestructura y al clima inclemente que impedía los asentamientos. No obstante la construcción de un oleoducto de 1350 km. De largo que conecta los campos de producción de la vertiente norte con las instalaciones portuarias de Prince William Sound introdujo cambios en una escala nueva para la región.” “Este desarrollo generó muchos beneficios para Alaska, pero también causó una serie de impactos negativos en las comunidades rurales, incluidos los grupos indígenas que eran habitantes primarios de la región” Berry 1975, del texto *Una tormenta perfecta en la amazonia, Desarrollo y conservación en el contexto de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)*, Timothy J. Killeen Ph.D., 2007 by *Conservation Internacional*, página 67.

Un primer nivel de acceso lo constituyen, entonces, las entidades del nivel central con quienes IIRSA tiene vínculos directos en la elaboración, gestión y ejecución de proyectos. Estas entidades son principalmente instituciones relacionadas con los temas que IIRSA promueve, es decir: infraestructura en transporte, comunicaciones y energía. Para estos temas la Instancia Ministerial o de Secretaría o de Despacho de gobierno constituye la entrada correcta.

e) Consideraciones respecto al tema étnico

La presencia en el área de estudio de comunidades indígenas hace contemplar una serie de elementos que son parte de su cosmovisión como colectivo y como cultura ajena, y muchas veces opuesta, a la visión de desarrollo establecida por la llamada “cultura occidental”.

Estos elementos podríamos organizarlos, básicamente, como tres grandes agrupamientos:

- Tierras y territorios
- Pueblos y patrimonio natural
- Vida y organización de los pueblos

Para los pueblos indígenas la tierra tiene un gran valor cultural. No es el factor productivo que representa para la cultura occidental, tampoco un bien transable en algún tipo de mercado (inmueble). La tierra, en especial para los pueblos agricultores, es La Madre. En otros casos se han desarrollado complejas relaciones con el medio natural incluyendo la tierra, donde se habla de una categoría integral y superior: “Los territorios ancestrales”.

Las relaciones con la tierra están tejidas con tradiciones y rituales, distintas a las occidentales, los pueblos indígenas no suelen hacer separaciones tajantes entre el suelo y los recursos. La tierra y los recursos constituyen una unidad. En algunas cosmologías se considera que existe un continuo enlace con la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual.

Los pueblos indígenas sobrevivientes al período de colonización han estado en equilibrio con su medio ambiente, en contextos de alta biodiversidad como por ejemplo la región amazónica. En este caso los pueblos dependen de la oferta ambiental y los ciclos naturales. Adicionalmente tienen prácticas hortícolas y lo que necesitan suplementar, lo hacen mediante operaciones de caza, pesca y recolección de productos silvestres.

Los pueblos indígenas cuentan en cada país con legislación para constituirse en organismos político – administrativos, investidos de algunas atribuciones que les permiten resguardar la preservación de los recursos naturales, sin entrar en contravía con la salvaguarda de los considerados bienes o patrimonio natural del Estado.

Respecto a la vida y la organización, los pueblos indígenas vienen sufriendo cambios en su manera de vivir. Así como existen comunidades con alta cohesión e identidad, otros han modificado sus patrones de vida siendo similares a los de comunidades campesinas y algunos directamente han adaptado estilos de vida netamente urbana.

Si bien existen diversas formas de organización social indígena, los sistemas de parentesco, median las relaciones individuales y grupales, la manera en que distribuyen los bienes, la estratificación de la vida social, las formas de socialización y sus sentimientos de identidad frente al grupo al que se sienten pertenecer. Aunque el parentesco no es la única expresión de organización social, para las sociedades indígenas aún constituye un elemento fundamental en el mantenimiento de su sistema cultural y el de su especificidad como grupo étnico.

Esta breve caracterización sirve para que en el momento de desarrollar actividades con grupos étnicos se tenga en cuenta que estas lógicas distintas de sentir, administrar y vivir el territorio son elementos que deben considerarse para lograr la viabilidad de los objetivos de integración propuestos por IIRSA.

f) Consideraciones respecto al tema de género

La mayoría de las zonas que atravesarán los proyectos de integración del IIRSA, lo constituyen territorios naturales con poca intervención antropica y áreas campesinas. En general el tema de los mercados laborales ha sido un terreno de alta discriminación para con las mujeres, en especial en el sector rural.

Esta circunstancia se refleja en las dinámicas que los grupos poblacionales, en este caso las mujeres, desarrollan e imprimen en sus labores productivas y en las actividades reproductivas. Los tiempos y los espacios de las mujeres se diferencian de los hombres y por lo tanto reconfiguran el espacio de los lugares de una manera distinta.

Por la escala que maneja el estudio es necesario contemplar que distintas organizaciones, de mujeres, étnicas o de diversos colectivos, pueden asumir por razones de construcción histórica territorial, un liderazgo social importante. Este reconocimiento le convierte entonces en actores claves y por lo tanto susceptibles de ser convocados o consultados.

g) Manejo de factores estratégicos para un análisis diagnóstico y escenarios futuros del sistema social y cultural

Para el desarrollo del análisis diagnóstico de los sistemas sociales y culturales, y los respectivos escenarios se apela a la utilización de herramientas implementadas por el juicio de los expertos. Se denomina en este contexto a los expertos, como aquellas personas con meritos académicos o conocimiento adquirido a partir de la experiencia y que, a su vez, dichos conocimientos se hayan adquirido y/o aplicado en el territorio objeto de la evaluación con enfoque estratégico.

Las dinámicas a describir se expresarán con más detalle en el punto “*Aspectos metodológicos y criterios para su selección*” del presente escrito; en esta parte cabe aclarar que la metodología es de carácter cualitativo, basada en información secundaria. Esa primera caracterización del territorio permitirá identificar, a juicio de los expertos, los factores estratégicos que determinan el contexto de intervención en un tipo de área inicial la cual se denomina: “área de estudio”.

Se entiende como área de estudio a aquella superficie conformada por la suma de todas las entidades político administrativas de menor jerarquía⁷ afectadas de manera directa (ocupación en la totalidad o parte de su superficie) por la implantación de un grupo de proyectos de infraestructura de IIRSA, pertenecientes a los diferentes ejes de integración.

Con la identificación de los factores estratégicos en el marco del área de estudio, el juicio de los expertos determinará (previa aplicación de las herramientas de análisis cualitativo) su valoración, estableciendo para cada uno de ellos, una clasificación enmarcada en las siguientes categorías: crítico, de riesgo, de oportunidad y de potencial⁸. El área de influencia que determina la apreciación que se haga de los distintos factores estratégicos, establece el área de influencia⁹ total del grupo de proyectos o sub - eje de integración.

⁷ Para el caso del Grupo de Proyectos 6 del Eje Andino del IIRSA correspondería hablar de municipios y cantones, correspondientes a Colombia y Ecuador respectivamente.

⁸ La descripción de los factores se encuentra en el Módulo 5 de los materiales de capacitación.

⁹ La definición del área de influencia se puede encontrar en el Módulo 5 de los materiales de capacitación.

Este análisis se realizará en todos los sistemas (sociales, culturales y ambientales) del territorio, centrado en los factores denominados estratégicos. Estos factores han sido enunciados en el Módulo 5 de la presente capacitación. De los 22 factores estratégicos identificados por los menos 13 de ellos¹⁰ son de resorte de lo social y cultural.

La mirada que se realiza sobre la población y la interculturalidad, se define a partir de la consideración de estos trece factores estratégicos los cuales permiten delimitar el acercamiento sobre el territorio.

Estos factores estratégicos son la entrada y representan problemáticas territoriales existentes o activadas por la impronta generada por los proyectos de infraestructura, en este caso, de IIRSA. Para traducir los factores estratégicos en características cuantificables para la descripción, análisis, modelación e interpretación, ellos se traducen en una batería de indicadores (ver **Anexos 1 y 2**).

Categorías e indicadores

Para el desarrollo de la metodología EASE - IIRSA, se establecen tres categorías de análisis las cuales permiten integrar la información de carácter sectorial (social, económica y ambiental) focalizada a partir de la información suministrada por los 20 indicadores seleccionados. A continuación se transcriben las categorías y en el **Anexo 2** se puede apreciar la relación entre las categorías, los sistemas y los indicadores.

Estas categorías se definen, tal como consta en la metodología EASE-IIRSA, de la siguiente manera:

- ✓ **Representatividad:** Corresponde a la categoría de análisis que permite describir y evaluar la composición y organización de los distintos sistemas territoriales en términos de importancia, singularidad, ingerencia
- ✓ **Conectividad:** Categoría de análisis que permite describir y evaluar la estructura de los sistemas territoriales en términos de coexistencia, comunicación e intercambio (elementos, servicios, bienes, productos)
- ✓ **Funcionamiento:** Categoría de análisis que permite describir y evaluar la dinámica de los sistemas territoriales en términos del establecimiento de flujos, ciclos y funciones

Como se expresó anteriormente, estas categorías representan un nivel de síntesis e integración de los indicadores. Estas categorías no expresan la territorialidad de manera sectorial, en cierta forma no se debería hablar de un enfoque social o ambiental del territorio, sino de sus características representativas, funcionales o de conectividad.

Si se analizan los factores estratégicos ponderados en el marco de estas categorías integradas, la lectura del territorio no puede ser otra que sistémica¹¹.

h) Interrogantes e indicadores

Al ser una aproximación básicamente cualitativa, adquiere vital importancia el anclaje cuantitativo que en él se desarrolle. Este anclaje lo constituye la existencia de los

¹⁰ Los trece factores vinculados con el tema social y cultural son: 1) Diversidad étnica y cultural, 2) Seguridad y soberanía territorial, 3) Niveles de gobernabilidad, 4) Potencial económico, 5) Flujos de bienes y servicios, 6) Tráfico ilegal, 7) Estructura de tenencia de la tierra, 8) Migraciones y o procesos de colonización, 9) Sistemas de asentamientos, 10) Existencia o no de un sistema de planeación y gestión territorial, 11) Existencia de participación de las organizaciones sociales, 12) Articulación interinstitucional, 13) Acceso y circulación de la información.

¹¹ Para el concepto de análisis sistémico remitirse al Módulo 8.

indicadores. ¿A que obedece la selección de los indicadores? Básicamente a la posibilidad de comprender, describir y analizar (al menos desde la lógica social y cultural) el comportamiento poblacional en una escala regional¹².

Se entiende como escala regional al nivel subnacional o supranacional, en el cual los factores estratégicos detectados observan comportamientos similares fundamentados en la observación de una cierta homogeneidad cultural y demográfica.

Por otra parte, se entiende que el comportamiento poblacional es el reconocimiento de las expresiones evidentes de las dinámicas culturales, productivas, económicas e institucionales de una población en un contexto geográfico y ambiental suficientemente delimitado.

Los indicadores, entonces, tienen que ver primero con la delimitación del territorio. Esto implica desde el punto de vista de la geografía física y la geografía humana, cuales son las unidades o entidades vinculadas – inicialmente – a la llamada área de estudio y que establece el principio de análisis para la posterior EASE. En segundo lugar, los indicadores deberían dar cuenta, en el contexto de la escala regional mencionada, de los procesos de apropiación territorial dados por la presencia de las comunidades y sus prácticas. Estas prácticas se enmarcan en el carácter cultural, productivo, económico e institucional de la sociedad.

Los indicadores ambientales que dan cuenta de la dinámica desarrollada en las unidades observadas desde la mirada de la geografía física, son objeto del desarrollo del Modulo 8 de la presente capacitación. Desde la mirada de la geografía humana, los indicadores que dan cuenta de los comportamientos, están agrupadas en los siguientes cinco (5) sistemas:

- ✓ Asentamientos
- ✓ Poblacional
- ✓ Productivo
- ✓ Oferta institucional para la cobertura social
- ✓ instrumentos de planeación y gestión

A su vez estos cinco sistemas agrupan a los indicadores del **cuadro 1**:

Cuadro 1: Relación sistemas – indicadores

SISTEMA	INDICADOR
Asentamientos	Número, tipo y distribución espacial de los asentamientos
Poblacional	Población por sexo y edad
	Número y tipo de grupos poblacionales y étnicos
	Número y tipo de organización social (comunitarias y sectoriales)
	Migración por tipo y cantidad
	Movimiento de población por tipo de viaje y destino
	Tasa de morbilidad y fecundidad
	Índice desarrollo de género
Productivo	Flujos de población
	Número y tipos de sistemas productivos
	Número de personas (edad y sexo) por sistema productivo
	Producto Interno Bruto (PIB)
	Balanza comercial municipal

¹² La escala regional nacional o supranacional la entendemos como aquella capaz de dar cuenta de lo que definimos como “área de influencia”.

SISTEMA	INDICADOR
	Volúmenes de carga por tipo y destino
	Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
	Distribución de la riqueza (GINI)
	Reconversión productiva
Oferta institucional para la cobertura social	Número tipo y cobertura de establecimientos de salud, educación y seguridad
	Número tipo y cobertura del sistema energético
	Número tipo y cobertura del sistema de comunicaciones
Instrumentos de planeación y gestión	Número y tipo de instrumentos de planeación
	Número y tipo de presupuesto aprobado de los programas

Las preguntas que orientan la aplicación de los indicadores, surgen entonces de una aproximación y delimitación progresiva de los espacios vitales (ambientales y humanos) afectados por la impronta generada (real o potencial) por los proyectos de infraestructura. Con esta aproximación¹³ que se realiza, se encuentran preguntas surgidas de las dinámicas identificadas; es decir, de un territorio vivo que a partir de una caracterización abre la puerta a las circunstancias que motivan la acción desarrollada por los actores sociales claves.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y CRITERIOS PARA SU SELECCIÓN

La línea metodológica que permite el desarrollo de los conceptos expresados, consiste en articular con suficiente información secundaria¹⁴ a los principales dinamizadores de la metodología, en este caso los expertos. Con esta base es posible que los mismos expertos comiencen un proceso tanto de modelación, como de validación de escenarios (coyunturales y prospectivos) del territorio objeto de evaluación.

La modelación consiste básicamente en un proceso de interpretación de información secundaria aplicada al contexto territorial. Este ejercicio adquiere valor como instrumento de planeación (programación de acciones) y en el campo de la concertación; es decir, como mecanismo de la validación. Esta fase es la que precisamente se desarrolla con los actores públicos, privados y comunitarios claves que fortalecen la capacidad comunicativa de la metodología EASE – IIRSA.

a. Selección de actores claves: niveles de aproximación, tres entornos o círculos de actores.

El proceso de selección de los actores claves comienza con el contacto institucional establecido con las autoridades del nivel central encargadas de dinamizar la iniciativa IIRSA. Estas entidades son claves en la etapa de trabajo de campo y constituyen el primer nivel o entorno, ya que facilitan la comunicación a lo largo del trabajo y permiten establecer contacto con los niveles territoriales intermedios y hasta locales. Otros actores que hacen parte de este primer entorno lo constituyen los pares o expertos locales que dialogan con el equipo encargado de aplicar la metodología EASE – IIRSA.

La dinámica de aproximación a los actores se hace con base en dos premisas básicas. En primer lugar del espacio de comunicación se establece el escenario inicial del desarrollo de grupo de proyectos (área de estudio) y en el mismo se intenta indagar acerca de las articulaciones o no que el grupo de proyectos genera hacia las distintas agendas territoriales (locales e intermedias).

¹³ Estas preguntas resultan realizadas siempre en contraste con los objetivos de IIRSA y la potencial implicación de los Grupos de Proyectos de infraestructura.

¹⁴ Esta información permite la identificación de los factores estratégicos los cuales apuntalan el desarrollo de la metodología de EASE – IIRSA.

La exploración de estas agendas da cuenta del grado de consolidación de los niveles de desarrollo de la organización territorial. Permite establecer el rigor del sistema de planeación y su correspondencia con los instrumentos de regulación y control territorial. Por otro lado permiten verificar la pertinencia y el grado de concatenación de los diferentes proyectos sectoriales en función de los grandes lineamientos de reestructuración territorial que imprimen proyectos como los de IIRSA. Finalmente se puede inferir el nivel de participación alcanzado en el desarrollo de los procesos de planeación y formulación de proyectos.

Un segundo entorno lo constituyen las autoridades subregionales o correspondientes a los niveles intermedios de la administración territorial nacional. En este entorno se pueden verificar los niveles de autonomía y liderazgo a la hora de establecer agendas territoriales y la articulación, en función de una imagen clara de territorio, de proyectos de distinta naturaleza a configurar dicha imagen.

Tanto el primero como el segundo entorno y los actores que en ellos se encuentran darían cuenta de la existencia de actores de un tercer entorno. Este entorno es el más vinculado al nivel local y por lo tanto aquel en el que los efectos (positivos y negativos) de los grandes proyectos se verifican con mayor claridad. A este entorno pertenecen las autoridades locales, indígenas, de poblaciones afro y líderes comunitarios urbanos y rurales.

b. El conversatorio como mecanismo de aproximación, obtención de información y validación de análisis e interpretaciones.

La forma de comenzar a crear relaciones de mutua confianza parte del principio de tratar de desestructurar el discurso, sacándolo del habitual “distanciamiento disciplinar” y acercándolo más a un espacio similar al de una tertulia, a un encuentro. Este proceso de disminución de la formalidad (sin por eso perder rigor) al proceso permite aproximar las partes y exponer de manera menos traumática él o los conflictos de intereses. Incluso permite reconocer las personas detrás de las causas, es decir, los actores claves que lideran las argumentaciones.

Este aspecto, la identificación de conflictos con distintos niveles de intensidad por la diferencia entre las visiones y proyectos vitales, permite establecer la calidad de las relaciones entre los actores y por lo tanto establecer las sensibilidades y potencialidades sobre las cuales basar la intervención estratégica.

c. Herramientas

Las herramientas utilizadas para el reconocimiento de las dinámicas sociales y descripción de los factores estratégicos comienzan con la selección de los indicadores y continúan con tres metodologías que se aplicarían con los tres entornos de actores claves mencionados.

Como la metodología de EASE – IIRSA no profundiza la participación de los actores en general, las técnicas de grupo nominal y lluvia de ideas resultan marginales y sólo pertinentes para ayudar y aportar (principalmente en espacios generados en el primer entorno) al juicio final de los expertos encargados de entregar la evaluación. Estas metodologías pueden incorporar dentro de su mismo formato el diligenciamiento de otros instrumentos de carácter cualitativo, como por ejemplo matrices DOFA (matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, IGO (matriz de importancia y gobernabilidad), mapas parlantes y mapas conceptuales, entre otros. El conversatorio o la charla se aplica en casi todo el proceso y con todos los entornos pero especialmente con el segundo y tercero, ya que su principal misión es la de la creación de confianza con los receptores finales de los impactos de las intervenciones.

A continuación se describen las metodologías haciendo la transcripción de la: *Guía para el diseño de programas efectivos de capacitación en asentamientos humanos*, de la oficina Hábitat de Naciones Unidas. Estas metodologías son:

- **Conversatorio/charla**

“Piense como los hombres sabios, pero hable como la gente común”
Aristóteles

El conversatorio o la charla es una presentación que realiza un instructor para suministrar la información que necesita un equipo de trabajo para realizar actividades o tareas relevantes. La charla se utiliza tanto para introducir conceptos y detalles de materias como para estimular el pensamiento crítico. Utilizada correctamente y junto a otros métodos de aprendizaje, la charla puede hacer que la gente obtenga información, se involucre y se sienta cómoda cuando aprende nuevas cosas. Sin embargo, cuando se utiliza como único método, la charla resulta poco efectiva como método de capacitación.

La charla puede producir una expectativa tipo “yo hablo, tu escuchas”, entre capacitador y participantes. Como estudiantes de escuela, todos hemos experimentado lo que quiere decir esto. Cuando pensamos en charla, lo que se nos viene a la mente a la mayoría es algún profesor que tuvimos en la escuela, parado junto al pizarrón, hablando largamente sobre una materia, gesticulando y quizás escribiendo algo en el pizarrón mientras pacientemente, nosotros escuchábamos y aceleradamente tomábamos nota de todo lo que decía. Cuando adultos, si nos exponemos nuevamente al método de la charla, es probable que adoptemos un comportamiento muy similar al que teníamos cuando niños, básicamente pasivos y apáticos.

1. Paso 1 / Una idea a la vez

La gente tiene la memoria limitada de corto plazo, es decir, sólo puede absorber suficiente información simultánea antes de llegar a un punto de saturación. Entregar información es como derramar un líquido por un embudo. Si vaciamos todo muy rápido se derramara por los lados, pero si vaciamos más lento se puede prevenir el derrame, o podemos dejar de vaciar cada cierto tiempo para permitir que el líquido evacue antes de continuar vaciando. Los embudos y las charlas tienen mucho en común cuando el objetivo del capacitador es lograr un mejor desempeño en el trabajo. Se debe dar al participante la oportunidad de absorber una cosa en profundidad (entender cómo funciona, practicar con ella, hacer planes para aplicarla) antes de entregar más información.

- Paso 2 / Una estructura en tres partes

Las charlas son necesariamente breves y van al punto. Se limita la información uno o dos puntos relacionados. Su estructura consiste en un comienzo estimulador, un intermedio convincente y un final con fuerza.

Un comienzo estimulador en una charla crea interés y deseo de aprender más acerca del tema en discusión. Al capacitador u orientador acaba de responder la pregunta inevitable que esta en la mente de cada participante: ¿Qué importancia tiene que yo aprenda esto? Esta cuestión puede ser respondida con un breve análisis de: a) ¿Qué se les pide a los participantes que aprendan o aporten?; b) ¿Por qué el tópico es importante y puede ser personalmente valioso?; c) ¿Cómo lo aprendido ayudará a lograr un objetivo importante y a superar un gran obstáculo?; y d) ¿Cómo las actividades en las cuales esta involucrado le ayudaran a asimilarlo?

A veces se puede utilizar una frase provocativa para centrar la atención en el tema de la charla. Cierta autor comenzó una charla que causó gran impacto escribiendo esta frase: “Hay cuatro razones para que un escritor se corte las manos”. Usualmente, esto concita la atención del participante, pues nadie cree seriamente que algo podría justificar el cortarse las manos, pero el comentario atrae la atención y crea disposición a escuchar lo que viene a continuación.

Un intermedio convincente en una charla refuerza la idea central presentada al comienzo. Este es el plato fuerte de la presentación, la sustancia que le da al participante la base para comenzar el proceso de involucrarse con quien orienta la conversación. Lo más importante que hay que tener en cuenta cuando se presenta información es que sea simple y específica. Esto es, utilizar palabras que sean familiares a los participantes, evitando las palabras, términos y frases ambiguas que puedan disminuir la credibilidad.

La charla puede ser utilizada en estrecha relación con muchos otros métodos. Estimular a los participantes a recoger sus ideas y elaborar preguntas puede ser un método efectivo para aclarar malos entendidos.

El cierre de la charla refuerza los objetivos que la convocó. Este es un buen momento para abrir un espacio de preguntas para compartir de forma individual o colectiva las ideas presentadas.

2. Paso 3 / Lograr que la gente entre en escena

Muchos capacitadores perciben su rol como proveedores de información y no como facilitadores del aprendizaje. Entregar el mensaje es lo principal. Estos capacitadores a menudo argumentan contra la participación de los capacitandos debido a que temen perder el control sobre el proceso de capacitación. De hecho, a veces se argumenta que el tiempo es demasiado corto y que existe demasiado material por cubrir para permitir la participación.

¿Cuál es la tarea del capacitador? ¿Es simplemente cubrir el material o permitir que los participantes aporten mejor al trabajo? En general la gente tiende a apoyar lo que ayuda de alguna forma a crear. La gente en una conversación aceptara algo y creerán en eso mismo, solo si se les da la oportunidad de discutir y experimentar por ellos mismos.

- **Técnicas del grupo nominal**

“El alumbramiento de ideas que surge en la mente de alguno, despierta un proceso similar en otros”
Thomas Carlyle

La técnica de grupo nominal (TGN) fue desarrollada por André L. Delbecq y Andrew H. Van de Ven en 1968. Desde entonces, la TGN ha ganado gran reconocimiento en todo el Mundo y ha sido ampliamente aplicada en organizaciones de salud, servicio social, educación, industria y de gobierno.

Las reuniones de TGN normalmente consisten en formar de uno a cinco grupos con entre cinco y nueve personas que se sientan en un semi-círculo o mesa redonda con un costado abierto. En el costado abierto se instala un papelógrafo que el conductor facilitador utiliza para recoger y escribir las ideas propuestas por los participantes del grupo. El conductor tiene marcadores para escribir en el papelógrafo y cinta adhesiva para pegar hojas en la pared de la sala. A todos los participantes se les entrega lápices y una docena de pequeñas tarjetas para escribir.

El facilitador abre la sesión con una frase acerca del propósito de la reunión, aclara la importancia de la contribución de cada miembro y como se van a utilizar los resultados del

encuentro. Aunque una reunión significa que varios grupos trabajen en espacios o mesas separadas, con el propósito de ilustrar el método se explicará el proceso para un sólo grupo. El proceso consiste en seis pasos:

1. Paso 1/ Elaboración escrita de ideas en forma individual

El facilitador lee la pregunta en voz alta a los participantes mientras escribe en la parte alta del papelógrafo. El conductor debe cuidar que la redacción sea clara y sin ambigüedades, de modo de generar la mayor cantidad posible de respuestas específicas. Una pregunta adecuada, como por ejemplo: ¿Cómo podríamos hacer mejor uso del tiempo en las reuniones? , Debería generar muchas ideas útiles. Esta pregunta es bastante mejor que otra mas genérica, por ejemplo: ¿Cómo podrían ser mas productivas nuestras reuniones? Luego el conductor les pide a los participantes que escriban la mayor cantidad de ideas que logren pensar en respuesta a la pregunta. Se debe advertir a los participantes que deben trabajar en forma individual y en silencio.

2. Paso 2/ Mesa redonda para el registro de ideas

Comenzando por un lado de la mesa, el conductor va pidiendo a cada participante que lea sus respuestas en voz alta. La respuesta es registrada en el papelógrafo; luego le pide lo mismo al siguiente participante y así sucesivamente con todos ellos. A medida que se van llenando las hojas del papelógrafo, el conductor las saca y las fija en la pared: El conductor les advierte que, eventualmente, puede pasar (renunciar a dar respuesta) en caso de que no tenga nada que aportar, pero que, en el momento en que se les ocurra algo, pueden hacerlo. También debe indicar que o esta permitido ningún tipo de discusión o conversación entre ellos.

3. Paso 3/ Discusión para aclarar ideas

El facilitador debe explicar que el propósito de este paso es asegurar que todos entienden el sentido de cada idea escrita en las hojas. De una en una, todas las ideas son analizadas en el orden en que fueron escritas. El conductor solo debe permitir intervenciones que busquen aclarar el sentido de la pregunta, y no expresar su acuerdo o desacuerdo con ella. Se les debe indicar que cualquiera puede aclarar la pregunta y no solo quien la planteó.

4. Paso 4/ Votación preliminar sobre las ideas importantes

El facilitador le pide a cada participante que escoja cinco ideas de la lista que aparece en las hojas pegadas en la pared y que las escriba por separado en una tarjeta. Luego recoge las tarjetas y las mezcla todas nuevamente, para mantener el anonimato de los autores. Suma los votos de cada respuesta y registra el resultado en el papelógrafo.

5. Paso 5/ Discusión general sobre los resultados anteriores

El facilitador le pide a cada participante que escoja cinco ideas de la lista que aparece en las hojas pegadas en la pared y que las escriba por separado en una tarjeta. Luego recoge las tarjetas y las barajan, para mantener el anonimato de los autores. Suma los votos de cada respuesta y registra el resultado del paleógrafo.

6. Paso 6/ Votación final

La votación final es simplemente la repetición del paso 4. Esta combina el juicio individual con la decisión grupal. Cuando termina el proceso, el líder agradece el aporte de los participantes, reitera su explicación respecto de que se va a hacer con los resultados y cierra la sesión.

Pros y contras de la metodología: Al contrario de la lluvia de ideas en que los participantes interactúan, desde el inicio, la TGN esta destinada a permitir que la gente trabaje en presencia de los demás en una forma estructurada, pero escribiendo sus ideas en forma individual mas que discutiéndolas entre todos. Debido a esta característica particular, se ha descubierto que la aplicación de la TGN permite que los grupos interactúen mejor, generando ideas de mayor calidad. Parece que esto se debe a que los participantes en grupos TGN están menos expuestos a inhibirse ante la presencia de otros y son menos proclives a juzgar prematuramente los aportes.

- **Lluvia de ideas**

“Cuando usted se mete realmente en un ejercicio de “lluvia de ideas”, la chispa que surge en la mente de uno es la mecha que despierta ideas en la mente de otros, tal como sucede en los fuegos de artificio”
Alex Osborn

Popularizada por Alex Osborne a principios de los años 50', la lluvia de ideas es una actividad grupal que se concentra en canalizar la energía colectiva generada por una amplia diversidad de ideas. Como experiencia de aprendizaje, la lluvia de ideas utiliza unas reglas simples y prácticas para desarrollar el pensamiento creativo.

La lluvia de ideas es una actividad dirigida por un líder y centrada en el participante, ideal para grupos de menos de 10 participantes. Se realiza en una pequeña sala con paredes suficientemente espaciosa para colgar grandes hojas de papel en las que se escriben las ideas. Los participantes lanzan las ideas y el capacitador las registra en un papelógrafo.

El patrón de interacción entre el capacitador y el participante en una sesión de lluvia de ideas se parece a lo siguiente:

1. Paso 1

El líder del grupo escribe en el papelógrafo un problema para el cual se busca solución. Debe hacer preguntas breves específicas y provocativas. Por ejemplo: ¿Cómo podríamos obtener financiamiento para el proyecto de parte de PNUD?

2. Paso 2

El líder explica por que el problema interesa al grupo.

3. Paso 3

El líder explica las reglas básicas de la lluvia de ideas. Reglas de la lluvia de ideas:

- a) Toda idea es aceptada – ni se discute no se evalúa -. Esto incluye cualquier expresión oral o gesto de aprobación o desaprobación. Como decía cierto líder: cada uno piense y quédese callado.
- b) Toda idea es escrita tal y como es expresada, sin restar sumar o interpretar.
- c) El objetivo es la cantidad de ideas, la calidad se analiza mas tarde.
- d) Se estimula y acepta construir sobre ideas ya sugeridas.
- e) Se estimula y acepta oponerse sobre ideas ya sugeridas.
- f) Se establece un límite de tiempo que debe ser respetado irrestrictamente. Cuando el tiempo termina, se para el trabajo.

4. Paso 4

El líder escribe lo más rápido posible las ideas haciendo una lista de ellas en el papelógrafo. Las ideas son registradas exactamente como fueron expresadas. Esto es importante. La duda a veces da la impresión que se la rechaza. Una alternativa es que haya simultáneamente dos participantes que escriban con el fin de acelerar el surgimiento de ideas cuando el grupo es muy grande.

5. Paso 5

Cuando se termina el tiempo establecido, se permite que los participantes hagan preguntas para aclararlas. Solo se permite que el individuo que lanzo la idea la aclare.

6. Paso 6

Se invita a los participantes a evaluar las ideas. Esto puede hacerse en el grupo o asignando un paquete de ideas a grupos mas pequeños. Se identifican las ideas más promisorias para el tema tratado haciendo un esfuerzo por llegar a un consenso.

3. LITERATURA DE REFERENCIA

- *Planeación estratégica de ciudades*, José Miguel Fernández Güell, Editorial Gustavo Gili, Barcelona 1997.
- *Conceptos, evolución y perspectivas de la evaluación ambiental estratégica*, Ponencia realizada para el seminario de expertos sobre la evaluación ambiental estratégica en Latinoamérica en formulación y gestión de políticas. María do Rosário Partidário. Santiago de Chile 20 – 22 de noviembre de 2006.
- *Ciudad y sustentabilidad III*, Una aproximación al tema de la planificación participativa, Carlos Mario Yory, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá 2006.
- *Una tormenta perfecta en la amazonia*, Desarrollo y conservación en el contexto de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA), Timothy J. Killeen Ph.D., 2007 by *Conservation Internacional*.
- *El compromiso de la CAF con la integración suramericana*. Dirección de análisis y programación sectorial de la vicepresidencia de infraestructura de la CAF, Unidad de publicaciones de la CAF, Julio 2005.
- *Guía para el diseño de programas efectivos de capacitación en asentamientos humanos*. Taller de capacitación de autoridades locales en técnicas de gestión urbana, PNUD - Hábitat / BID / Ministerio del Interior de Colombia y Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, 1997.
- *Lógicas del poder y regulación de espacios*. David Camargo Universidad Nacional de Colombia, 2003.

ANEXOS

Anexo 1: Sistemas, y requerimientos de información para el análisis de la información social y cultural

Sistema	Requerimiento de información (preferiblemente en medio digital con cartografía digital y a escala municipal)
Asentamientos	Número, tipo y distribución espacial de los asentamientos
Poblacional	Población por sexo y edad
	Número y tipo de grupos poblacionales y étnicos
	Número y tipo de organización social (comunitarias y sectoriales)
	Migración por tipo y cantidad
	Movimiento de población por tipo de viaje y destino
	Tasa de morbimortalidad y fecundidad
	Índice desarrollo de género
	Flujos de población
Productivo	Número y tipos de sistemas productivos
	Número de personas (edad y sexo) por sistema productivo
	PIB <i>per cápita</i>
	Balanza comercial municipal
	Volúmenes de carga por tipo y por destino
	NBI (Necesidades básicas insatisfechas)
	GINI (distribución de la riqueza)
	Reconversión productiva
Oferta institucional para la cobertura social	Número tipo y cobertura de establecimientos de salud, educación y seguridad
	Número tipo y cobertura del sistema energético
	Número tipo y cobertura del sistema de comunicaciones
Instrumentos de planeación y gestión	Número y tipo de instrumentos de planeación
	Número y tipo de presupuesto aprobado de los programas
Grandes infraestructuras	Grandes obras de infraestructura
Climático	Clasificación climática, Precipitación temperatura, vientos, anomalías climáticas
Hidrología	Humedales, Indicadores de escasez de agua, Oferta y demanda hídrica
Geología y geomorfología	Litología, Topografía, geoformas y geodinámicos
Suelos	Tipos de suelos, uso actual, conflicto de uso, uso potencial
Ecosistemas	Cobertura, tipos de ecosistemas, vegetación, áreas protegidas, diversidad, riqueza, áreas endémicas, especies amenazadas, fragmentación, conectividad, presión
Riesgos	Deslizamientos, riesgos tecnológicos, inundación, incendios forestales, sismicidad, vulcanismo

Nota: Este primer listado se elabora como hipótesis de trabajo. La ausencia, calidad o pertinencia de información constituye un filtro para su permanencia dentro de la denominada “batería de Indicadores”.

Anexo 2: Categorías de análisis, sistemas, Indicadores y valoración

Representatividad	Sistema	#	Indicador	Valoración		
				Importancia	Singularidad	Ingerencia
	Asentamientos	1	Número, tipo y distribución espacial de los asentamientos			
	Poblacional	2	Población por sexo y edad			
	Poblacional	3	Número y tipo de grupos poblacionales			
	Productivo	4	Número y tipos de sistemas productivos			
	Productivo	5	Número de personas (edad y sexo) por sistema productivo			
	Oferta institucional para cobertura social	6	Número tipo y cobertura de establecimientos de salud, educación y seguridad			
	Oferta institucional para cobertura social	7	Número tipo y cobertura del sistema energético			
	Oferta institucional para la cobertura social	8	Número tipo y cobertura del sistema de comunicaciones			
	Poblacional	9	Número y tipo de organización social (comunitarias y sectoriales)			
Conectividad	Sistema	#	Indicador	Valoración		
				Coexistencia	Comunicación	Ingerencia
	Poblacional	1	Migración por tipo y cantidad			
	Productivo	2	PIB <i>per cápita</i>			
	Productivo	3	Balanza comercial municipal			
	Productivo	4	Volúmenes de carga por tipo y por destino			
	Poblacional	5	Movimiento de población por tipo de viaje y destino			
Funcionamiento	Sistema	#	Indicador	Valoración		
				Flujos	Ciclos	Funciones
	Instrumentos de planeación y gestión	1	Número y tipo de instrumentos de planeación			
	Instrumentos de planeación y gestión	2	Número y tipo de presupuesto aprobado de los programas			
	Poblacional	3	Tasa de morbimortalidad y fecundidad			
	Productivo	4	NBI			
	Productivo	5	GINI			
	Poblacional	6	Índice desarrollo de genero			